Elena Tonkaczewa

ORGANIZACJE NON-PROFIT W REPUBLICE BIAŁORUŚ. PRZEPISY I STOSOWANIE PRAWA

Niniejszy materiał jest analizą ustawodawstwa obowiązującego w Republice Białoruś na dzień 1 sierpnia 2001 w zestawieniu z praktyką prawną. Podstawą do analiz stosowania przepisów prawnych jest działalność konsultacyjna Stowarzyszenia Społecznego „Niezależne Towarzystwo Badań Prawnych", prowadzona od roku 1995 do chwili obecnej.

W razie wykorzystywania tego materiału, uprzejmie prosimy o podawanie autorów oraz źródła i daty otrzymania materiału.

1. ANALIZA USTAWODAWSTWA

Konstytucja

Niektóre postanowienia dotyczące stowarzyszeń obywatelskich zawarte są w Konstytucji Republiki Białoruś z 1994 r., z poprawkami wprowadzonymi przez referendum powszechne z 24 listopada 1996 r. Wyniki tego referendum są do chwili obecnej przedmiotem sporu pomiędzy oficjalnymi władzami a zjednoczoną opozycją polityczną. Według opinii opozycji (popieranej również przez społeczność międzynarodową) poprawki wprowadzone do Konstytucji 1994 r. w wyniku referendum są niezgodne z prawem. Naszym zadaniem nie jest analiza tej sytuacji, jako że poprawki do Konstytucji nie dotyczą interesujących nas kwestii.

Należy zauważyć, że postanowienia Konstytucji mają charakter deklaratywny i są regulowane prawodawstwem szczegółowym. Praktyka aplikacji prawa (włączając praktykę sądową) charakteryzuje się niestosowaniem tych artykułów jako zasad procedur formalnych.

Artykuł 33 obowiązującej Konstytucji gwarantuje powszechną wolność poglądów i przekonań oraz ich swobodnego wyrażania. Nikt nie może być zmuszony do wyrażania lub odwoływania swoich poglądów. Zakazana jest cenzura, jak również wprowadzanie monopolu medialnego przez państwo, organizacje społeczne czy jednostki.

Artykuł 36 Konstytucji ustanawia powszechne prawo wolności stowarzyszeń. Istnieją ograniczenia obowiązujące sędziów, pracowników prokuratury, urzędników Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, Urzędu Kontroli Państwowej, Służby Bezpieczeństwa i wojskowych. Ci obywatele nie mogą być członkami partii politycznych ani innych organizacji obywatelskich mających cele polityczne.

Mimo to, zgodnie z Dekretem nr 2 Prezydenta Republiki Białorusi, działalność niezarejestrowanych stowarzyszeń obywatelskich jest zabroniona. W ten sposób powszechne prawo do wolności stowarzyszeń postawione jest pod znakiem zapytania wskutek obowiązkowego i zalecanego nakazu rejestracji, ograniczającego aktywność obywatelską jedynie do aktywności osób prawnych.

Artykuł 35 Konstytucji zawiera ważne dla organizacji non-profit postanowienie, przewidujące wolność zgromadzeń, spotkań, pochodów, demonstracji i pikiet, pod warunkiem, że nie łamią one prawa i porządku oraz praw innych obywateli.

Zgodnie jednak z obowiązującym prawodawstwem, uzyskanie zgody na planowane wydarzenie wymaga przejścia dość długiej procedury. W takiej procedurze dosyć często ginie sama waga spotkania, demonstracji czy pochodu. Co więcej, w ciągu ostatnich dziesięciu lat tradycja takich wydarzeń wyglądała następująco: daty, wydarzenia, miejsca akcji. W rzeczywistości oficjalne władze prowokują do naruszania programu tych wydarzeń poprzez zmianę ich miejsca itp.

Artykuł 69 Konstytucji gwarantuje prawo do nominowania kandydatów na członków władz prawodawczych, między innymi przez stowarzyszenia obywatelskie.

Zgodnie z Ustawą Republiki Białoruś „O wyborach radnych do rad lokalnych Republiki Białoruś", prawo do nominowania kandydatów na lokalnych radnych mają partie polityczne zarejestrowane przez Ministerstwo Sprawiedliwości Białorusi, spółdzielnie

pracy oraz obywatele, poprzez zbieranie podpisów. Zgodnie z tą ustawą stowarzyszenia społeczne są pozbawione prawa do nominowania kandydatów na radnych.

Zgodnie z Artykułem 36 Konstytucji Republiki Białoruś, każdy ma prawo do wolności stowarzyszeń. Co więcej, Ustawa Republiki Białoruś „O statusie prawnym obcokrajowców i bezpaństwowców w Republice Białoruś” z 3 czerwca 1993 r. mówi, iż obcokrajowcy i bezpaństwowcy powinny cieszyć się na terenie Republiki Białoruś takimi samymi prawami i swobodami, jak obywatele Republiki Białoruś. Ograniczenia praw i wolności obcokrajowców i bezpaństwowców mogą mieć miejsce jedynie w razie konieczności obrony praw i podstawowych wolności obywateli Republiki Białoruś, bezpieczeństwa państwowego, porządku publicznego i zdrowia obywateli.

Ustawa Republiki Białorusi „O stowarzyszeniach obywatelskich” gwarantuje jednak prawo zakładania stowarzyszeń obywatelskich wyłącznie obywatelom Białorusi, pozbawiając tego prawa obcokrajowców i bezpaństwowców. Co więcej, Artykuł 14 Ustawy Republiki Białoruś „O statusie prawnym obcokrajowców i bezpaństwowców w Republice Białoruś” z 3 czerwca 1993 r. stwierdza, iż prawo cudzoziemców do wstępowania do białoruskich organizacji obywatelskich zależne jest od ich stałego pobytu na terytorium Republiki Białoruś. Jednocześnie Ustawa Republiki Białoruś „O stowarzyszeniach obywatelskich” (Artykuł 2) nie ogranicza prawa cudzoziemców do wstępowania do stowarzyszeń obywatelskich.

Typy organizacji. Cele.

Od 1 czerwca 1999 r. w Białorusi obowiązuje nowy Kodeks Cywilny. Kodeks zawiera nowy paragraf dotyczący organizacji non-profit, co jest oczywiście pozytywnym momentem w rozwoju prawodawstwa państwowego (w poprzednim Kodeksie Cywilnym nie było artykułów dotyczących organizacji non-profit).

Zgodnie z nowym Kodeksem Cywilnym, osoby prawne, jakimi są organizacje non-profit, mogą być tworzone w formie spółdzielni konsumenckich, organizacji obywatelskich lub religijnych (stowarzyszeń), instytucji finansowanych przez założyciela, fundacji charytatywnych i innych oraz w innych formach dopuszczonych przez prawodawstwo. Sam Kodeks Cywilny Republiki Białorusi przewiduje następujące typy organizacji non-profit:
1) spółki konsumenckie — są dobrowolnymi stowarzyszeniami obywateli i osób prawnych zrzeszających się na zasadzie członkostwa w celu zaspokojenia ekonomicznych (własność) i innych potrzeb członków poprzez kumulację wniesionych przez nich udziałów;
2) organizacje obywatelskie i religijne (stowarzyszenia) — są dobrowolnymi stowarzyszeniami obywateli, którzy zrzeszają się zgodnie z ustanowionymi prawem procedurami na zasadzie wspólnoty interesów oraz w celu zaspokojenia duchowych i innych potrzeb pozaekonomicznych;
3) fundacje — są organizacjami non-profit bez członkostwa, zakładanymi przez obywateli i/lub osoby prawne na zasadzie dobrowolności wkładów, dążącymi do osiągnięcia celów społecznych, charytatywnych, kulturalnych, edukacyjnych i innych, związanych z dobrem społecznym;
4) instytucje — są organizacjami stworzonymi przez założyciela w celu pełnienia zarządczych, społecznych, kulturalnych i innych funkcji non-profit, finansowanymi w całości lub w części przez założyciela;
5) związki osób prawnych (stowarzyszeń i związków) — są organizacjami non-profit, założonymi na podstawie porozumienia pomiędzy organizacjami komercyjnymi w celu koordynacji ich działalności oraz reprezentowania i ochrony ich wspólnych interesów ekonomicznych, lub zrzeszeniami organizacji non-profit.

Takie typy stowarzyszeń, jak fundacje i instytucje, są nowością w białoruskim prawodawstwie. Mimo iż są przewidziane w Kodeksie Cywilnym Republiki Białoruś, ich zakładanie napotyka na trudności z powodu braku jasno wyłożonego w ustawodawstwie sposobu podejścia do rejestracji.

Odrębne akty prawne regulują tworzenie i działalność takich typów organizacji non-profit na terytorium Republiki Białorusi, jak:
- partie polityczne;
- stowarzyszenia obywatelskie;
- organizacje religijne;
- związki zawodowe.

Źródłami bezpośrednich przepisów dla wymienionych powyżej stowarzyszeń publicznych są następujące akty: ustawa „O stowarzyszeniach publicznych” z 4 października 1994 r., ustawa „O wolności wierzeń religijnych i o organizacjach religijnych” z 17 grudnia 1992 r., ustawa „O partiach politycznych” z 5 października 1994 r., ustawa „O związkach zawodowych” z 22 kwietnia 1992 r.

Zgodnie z ustawą „O stowarzyszeniach publicznych”, stowarzyszenie publiczne jest dobrowolną formacją obywateli, stworzoną przez nich na zasadzie wspólnoty interesów, w celu wspólnego wdrażania praw obywatelskich, ekonomicznych, społecznych i kulturalnych. Stowarzyszenia obywateli realizujące inne cele (ochrona praw i interesów pracowniczych, społecznych i ekonomicznych, zaspokajanie potrzeb religijnych związanych z praktykowaniem i krzewieniem przekonań) muszą tworzyć się i funkcjonować zgodnie z procedurami określonymi w innych aktach prawnych. Ustawa nie przewiduje także możliwości tworzenia stowarzyszeń publicznych, których celem jest obrona praw politycznych (mamy tu na myśli prawo do głosowania, prawo do wybierania i bycia wybieranym itp.). Ustawa nie pozwala również na tworzenie stowarzyszeń publicznych, których działalność ma na celu doprowadzenie do upadku lub gwałtownych zmian panującego ustroju, naruszenie integralności i bezpieczeństwa państwa, nawoływanie do wojny i przemocy, podżeganie do nienawiści narodowej, społecznej, religijnej czy rasowej. Zgodnie z poprawkami do ustawy „O stowarzyszeniach publicznych”, zabronione jest tworzenie stowarzyszeń publicznych, których działalność może zagrażać fizycznemu i psychicznemu zdrowiu ludzi.

Jak pokazuje praktyka prawna, organy rejestrujące swobodnie przekraczają wyznaczone prawem ograniczenia celów tworzenia stowarzyszeń publicznych. Według bazy danych „Niezależnego Towarzystwa na rzecz Badań Prawnych", organy rejestrujące przesądzają o legalności takich celów, jak „wspieranie ochrony praw i interesów osób prawnych i fizycznych", „promowanie kultury prawnej", „wspieranie rozwoju intelektualnego", „duchowe doskonalenie osobowości", „kontrolowanie legalności wyborów", „przedstawianie propozycji zmierzających do doskonalenia prawodawstwa", etc. Organy rejestrujące dostrzegają tu „interwencję w działalność organów państwowych", „działalność religijną" itp.

Ustawodawca nie przewiduje rozróżnienia pomiędzy stowarzyszeniami służącymi dobru publicznemu, a stowarzyszeniami mającymi na celu prywatne czy wzajemne korzyści ich członków.

Problemem jest również fakt, iż prawodawstwo nie zezwala na jednoczesne zrzeszanie się osób prawnych i fizycznych w organizację typu non-profit: ta niewątpliwa luka w prawie powinna być wypełniona poprzez wprowadzenie poprawek do Kodeksu Cywilnego.

Wymogi procedury rejestracji państwowej i członkostwo w stowarzyszeniach obywatelskich

Zgodnie z Dekretem nr 2 Prezydenta Republiki Białorusi z 26 stycznia 1999 r., działalność niezarejestrowanych stowarzyszeń obywatelskich jest zabroniona.

Zgodnie z poprawkami do Kodeksu Republiki Białoruś z 1999 r. „O wykroczeniach administracyjnych", w przypadku działania w imieniu niezarejestrowanego stowarzyszenia obywatelskiego przewidziana jest odpowiedzialność administracyjna, z karą aresztu administracyjnego włącznie.

Zgodnie z Ustawą Republiki Białoruś, w zależności od terenu działania stowarzyszenia obywatelskie mogą mieć:
1) status międzynarodowego stowarzyszenia publicznego;
2) status krajowego stowarzyszenia publicznego;
3) status lokalnego stowarzyszenia publicznego.

Działalność międzynarodowego stowarzyszenia publicznego obejmuje terytorium Republiki Białoruś (jedną lub wiele jednostek administracyjnych i terytorialnych) oraz terytorium jednego lub wielu państw zagranicznych, w których stowarzyszenie posiada struktury administracyjne.

Działalność krajowego stowarzyszenia publicznego obejmuje terytorium całej Republiki Białoruś. Działalność lokalnego stowarzyszenia publicznego obejmuje obszar jednej lub wielu jednostek administracyjnych i terytorialnych.

Jak pokazuje praktyka prawna, począwszy od 1999 r. organy rejestrujące traktują organizowanie przez stowarzyszenie publiczne wydarzeń (czy udział w przedsięwzięciach innej organizacji) poza terytorium administracyjnym, na jakim zostało ono stworzone, jako naruszenie terenu działania, co prowadzi do udzielenia przestrogi przed pogwałceniem obowiązującego ustawodawstwa i możliwą wymuszoną likwidacją stowarzyszenia.

Zgodnie z poprawkami do ustawy „O stowarzyszeniach publicznych" z 1999 r., do założenia i działalności stowarzyszeń publicznych niezbędnych jest:
- dla międzynarodowych stowarzyszeń publicznych minimum 10 członków-założycieli z Białorusi oraz członkowie-założyciele z jednego lub kilku innych państw;
- dla krajowych stowarzyszeń publicznych minimum 10 członków-założycieli z większości regionów ('oblasti') Białorusi i z miasta Mińska, co oznacza przynajmniej 50 obywateli Białorusi;
- dla stowarzyszeń lokalnych minimum 10 członków-założycieli w większości jednostek administracyjnych i terytorialnych obszaru, na którym prowadzona ma być działalność stowarzyszenia.



Uczestnicy akcji stronników ruchu komunistycznego, zorganizowanej w 83-cią rocznicę Rewolucji Październikowej, Mińsk, 7.11.2000. Foto: IREX/ProMedia

Rejestracji międzynarodowych i krajowych stowarzyszeń publicznych dokonuje Ministerstwo Sprawiedliwości Republiki Białoruś.

Stowarzyszenia lokalne rejestrowane są przez wydziały prawne władz wykonawczych regionu lub Radę Miejską Mińska, zgodnie z lokalizacją siedziby władz stowarzyszenia.

Agendy, oddziały, przedstawicielstwa i inne struktury organizacyjne stowarzyszeń publicznych innych państw rejestrowane są przez Ministerstwo Sprawiedliwości.



Dzień Niepodległości, Mińsk, 27.07.1999.
Foto: IREX/ProMedia

Zgodnie z obecnym prawem, obcokrajowcy i bezpaństwowcy mogą być członkami stowarzyszeń publicznych, o ile zezwala na to statut stowarzyszenia.

Jak pokazuje praktyka prawna, prawo do członkostwa obcokrajowców w stowarzyszeniach publicznych jest ograniczone. Zgodnie z wymogami organów rejestrujących, członkiem stowarzyszenia publicznego może być tylko obcokrajowiec mieszkający na stałe w Białorusi.

Zgodnie z nowym Kodeksem Cywilnym Republiki Białoruś, nazwa podmiotu prawnego powinna zawierać wyszczególnienie jego formy organizacyjnej i prawnej, zaś nazwa organizacji non-profit powinna również zawierać wyszczególnienie natury jej działalności. Zgodnie z Ustawą Republiki Białoruś „O stowarzyszeniach publicznych", w nazwie stowarzyszenia nie można używać słów „Republika Białoruś", „Białoruś", ani oficjalnej nazwy innego państwa. Na mocy poprawek do Ustawy Republiki Białoruś „O stowarzyszeniach publicznych" rozszerzono listę słów, jakie nie mogą być wykorzystane w nazwie stowarzyszenia publicznego. Oprócz wyżej wymienionych, nie wolno w żadnym znaczeniu używać słów „ludowy" czy „narodowy".

Po zbadaniu materiałów przedstawionych do rejestracji państwowej organ rejestracyjny winien przedłożyć je Krajowej Komisji ds. Rejestracji (ponownej rejestracji) Stowarzyszeń Publicznych, która w ciągu 5 dni od otrzymania materiałów decyduje o możliwości rejestracji stowarzyszenia i zwraca materiały do organu rejestrującego. Decyzja o państwowej rejestracji stowarzyszenia powinna być podjęta przez organ rejestrujący na podstawie werdyktu Komisji Krajowej. Przewodniczący Komisji Krajowej powinien składać raporty dotyczące wykonanej pracy Prezydentowi Republiki Białoruś, zgodnie z zapotrzebowaniem i nie rzadziej niż raz na kwartał. Jest to nowo wprowadzone postanowienie; zanim wszedł w życie Dekret Prezydenta Republiki Białoruś z 26 stycznia 1999 r., decyzja o rejestracji była podejmowana tylko przez organ rejestrujący. W praktyce, jeśli Komisja Krajowa podejmuje decyzję o zakazie rejestracji stowarzyszenia, taką samą decyzję podejmuje organ rejestrujący.

Wniosek o państwową rejestrację stowarzyszenia powinien zostać rozpatrzony przez organ rejestrujący w ciągu miesiąca od daty jego złożenia. Jak pokazuje praktyczne stosowanie prawa, przeciętny czas rejestracji stowarzyszenia obywatelskiego wynosi 2 miesiące. W ciągu ostatniego półrocza okres ten waha się od 2 do 4 miesięcy.

Jeśli rejestracja stowarzyszenia publicznego nie odbyła się w stosownym terminie, lub jeśli udzielono odmowy rejestracji z przyczyn nie uznanych przez założyciela lub stowarzyszenie za uzasadnione, decyzję można zaskarżyć do sądu w ciągu miesiąca od jej otrzymania. Od decyzji Ministerstwa Sprawiedliwości przysługuje odwołanie do Sądu Najwyższego Białorusi, zaś od decyzji wydziałów prawnych władz regionu oraz decyzji władz Rady Miasta Mińska — odpowiednio do sądów w regionie lub sądu miejskiego w Mińsku.

W praktyce sprawy sądowe dotyczące rejestracji są rozstrzygane na korzyść organu rejestrującego. Chociaż decyzje o odmowie rejestracji są podejmowane na podstawie werdyktu Krajowej Komisji ds. Re-rejestracji (ponownej rejestracji) Stowarzyszeń Publicznych, pozwanym w sprawie jest organ rejestrujący. Komisja Krajowa nie może być pozwanym, jako że nie ma osobowości prawnej (nie ma nawet zarządzenia odnośnie Komisji).

Działalność komercyjna stowarzyszeń publicznych

Zgodnie z Ustawą Republiki Białoruś „O stowarzyszeniach publicznych", stowarzyszenie publiczne może prowadzić działalność produkcyjną i gospodarczą, służącą osiągnięciu przyjętych celów. Jednocześnie Postanowienie Rady Ministrów Republiki Białoruś „O zatwierdzeniu procedury prowadzenia

działalności gospodarczej przez osoby nie będące jednostkami gospodarczymi" odnosi się wyłącznie do działalności gospodarczej. Oba te akty prawne znacznie ograniczają możliwości prowadzenia działalności gospodarczej. Kodeks Cywilny Republiki Białoruś zawiera gwarancję prawa stowarzyszeń publicznych do prowadzenia działalności przedsiębiorczej. Sformułowanie „działalność przedsiębiorcza" zakłada niezależną działalność nakierowaną na regularne zyski czerpane z użytkowania własności, sprzedaży towarów wyprodukowanych, wypracowanych lub zakupionych w celu sprzedaży, jak również ze świadczenia pracy lub usług, o ile prace te lub usługi służą innym ludziom, a nie osobistej konsumpcji.

O ile prawo nie stanowi inaczej, zyski z działalności gospodarczej (przedsiębiorczej) powinny być wykorzystywane przez stowarzyszenia publiczne do realizacji założonych celów, w zakresie przewidzianym statutem.

Stowarzyszenia publiczne mogą prowadzić pewne typy działalności gospodarczej wymagające specjalnego zezwolenia (licencji). W takim przypadku są zobowiązane do uzyskania koniecznego zezwolenia (licencji) zgodnie z ustaloną procedurą. Działalność gospodarcza prowadzona bez wymaganej licencji jest niezgodna z prawem. Dochody podatnika z tytułu prowadzenia zakazanych form aktywności czy z działalności bez wymaganej licencji winny ulec kasacji na rzecz budżetu państwa; powinna również zostać zasądzona kara pieniężna w wysokości dochodów uzyskanych z tytułu takiej działalności.

Jak pokazuje praktyka, dla stowarzyszeń publicznych najważniejsze są następujące typy działalności: działalność wydawnicza, druk, usługi społeczne dla rodzin i pewnych kategorii obywateli, usługi domowe, wynajmowanie zagranicznej siły roboczej do pracy w Białorusi, przyjmowanie i dystrybucja pomocy humanitarnej, rozpowszechnianie informacji prawnej, świadczenie usług prawnych, organizacja leczenia dzieci za granicą, organizacja koncertów. Podczas wydawania licencji na pewne typy działalności stowarzyszeń publicznych może dojść do kolizji prawnej, jako że licencje takie mogą być wystawiane wyłącznie na podmioty gospodarcze. W myśl Postanowienia #513, stowarzyszenia publiczne takimi podmiotami nie są. Zgodnie z powyższym, organ wydający licencję może wykorzystać tę okoliczność jako przyczynę odmowy udzielenia zezwolenia.

Kwestia ograniczeń działalności gospodarczej jest bardzo skomplikowana. Ani ustawa, ani inne akty prawne nie podają definicji działalności produkcyjnej, ekonomicznej czy komercyjnej.

2. PONOWNA REJESTRACJA STOWARZYSZEŃ PUBLICZNYCH W REPUBLICE BIAŁORUŚ W ROKU 1999. WŁADZE PRZYGOTOWUJĄ SIĘ DO WYBORÓW PARLAMENTARNYCH I PREZYDENCKICH, MASOWO REDUKUJĄC ILOŚĆ STOWARZYSZEŃ PUBLICZNYCH I TWORZĄC „BAZĘ NAZWISK" OBYWATELSKO AKTYWNEJ CZĘŚCI SPOŁECZEŃSTWA[1].

Prawodawstwo

Zgodnie z oficjalną wersją władz, ponowna rejestracja stowarzyszeń publicznych miała na celu dostosowanie dokumentów stowarzyszeń publicznych do Kodeksu Cywilnego Republiki Białoruś, obowiązującego od 1 czerwca 1999 r. (część „Podmioty prawne" — od 1 marca 1999 r.). Ponowna rejestracja miała dodatkowo służyć wykryciu i zlikwidowaniu destrukcyjnych sekt oraz instytucji funkcjonujących jedynie na papierze i zajmujących się obrotem kapitału. Analiza aktów normatywnych, będących w mocy w momencie ogłoszenia ponownej rejestracji stowarzyszeń publicznych, pokazuje jednak, iż ani Kodeks Cywilny Republiki Białoruś, ani Dekret nr 2 Prezydenta z 26 stycznia 1999 r. nie wprowadziły zasadniczych zmian w prawnych podstawach funkcjonowania stowarzyszeń publicznych (z wyjątkiem członkostwa osób prawnych w stowarzyszeniach). Z prawnego punktu widzenia, dekret miał głównie na celu stworzenie nowego gruntu prawnego dla partii



Nieznani ludzie zatrzymują Walerego Szczukina, uczestnika akcji "Łańcuch nieobojętnych ludzi", Mińsk, 18.05.2001. Foto: IREX/ProMedia

politycznych i związków zawodowych. Już w toku procedury ponownej rejestracji (praktyka stosowania prawa) zaczęły pojawiać się wymogi skierowane bezpośrednio do stowarzyszeń publicznych. Ten fakt potwierdza, iż w rzeczywistości za ponowną rejestracją stały motywy polityczne, a konkretnie próba ograniczenia uczestnictwa aktywnej części społeczeń-

[1] Rozdział niniejszy jest przygotowanym przez nas materiałem do broszury „Ponowna rejestracja białoruskich organizacji pozarządowych w roku 1999" (Zrzeszenie Białoruskich Prodemokratycznych Organizacji Pozarządowych, Mińsk, 2000).

stwa w wydarzeniach politycznych zainicjowanych w tamtym czasie przez opozycję.

Proces ponownej rejestracji miał miejsce od 1 lutego do 1 października 1999 r. Spośród 2502 białoruskich stowarzyszeń publicznych tylko 1537 zwróciło się do organów rejestrujących z wnioskiem o ponowną rejestrację. 211 stowarzyszeniom publicznym odmówiono rejestracji. Ponowna rejestracja partii politycznych, związków zawodowych i innych stowarzyszeń publicznych została przeprowadzona na mocy Dekretu Prezydenckiego nr 2 z 26 stycznia 1999 r. „O niektórych sposobach regulacji działalności partii politycznych, związków zawodowych i innych stowarzyszeń publicznych". Realizacja tego



aktu normatywnego doprowadziła do zasadniczych zmian zarówno w systemie prawnym dotyczącym stowarzyszeń publicznych, jak i w praktykowaniu prawa. Nie ma najmniejszych wątpliwości, iż wskutek wprowadzenia zaostrzonych przepisów sytuacja trzeciego sektora uległa pogorszeniu.

Szereg punktów Dekretu Prezydenckiego nr 2 z 26 stycznia 1999 r. pozostaje w sprzeczności z białoruską Konstytucją, a konkretnie z jej artykułem 8 (w części dotyczącej uznania przez Republikę Białoruś priorytetu powszechnie respektowanych zasad prawa międzynarodowego i dostosowywania do nich prawodawstwa krajowego) i artykułem 36 (w części dotyczącej zapewnienia powszechnego prawa do swobodnego zrzeszania się), wskutek dodania do systemu krajowego prawodawstwa:

- zasady uzyskiwania uprawnienia do tworzenia stowarzyszeń publicznych w miejsce uprzednio obowiązującej zasady rejestracji;
- zakazu działalności na terytorium Republiki Białoruś stowarzyszeń niezarejestrowanych i stowarzyszeń, którym odmówiono rejestracji.

W naszym przekonaniu powyższe punkty stanowią po pierwsze naruszenie zasad międzynarodowych ustalonych przez Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych (16 grudnia 1996 r.) oraz Konwencję CIS o prawach i podstawowych swobodach człowieka (26 maja 1995 r.), po drugie — naruszenie konstytucjonalnego prawa do wolności stowarzyszeń. Te pogwałcenia są prawną przeszkodą w rozwoju trzeciego sektora.

Do dziś na Białorusi działa Krajowa Komisja ds. Re-rejestracji (ponownej rejestracji) Organizacji Pozarządowych. Status prawny tej komisji nie jest zdefiniowany żadnym aktem normatywnym, Komisja nie posiada osobowości prawnej. Sądy odmawiają wzywania Komisji w charakterze pozwanego. Wydając decyzję o rejestracji (odmowę rejestracji) organy rejestracyjne kierują się postanowieniami Komisji, podczas gdy postanowienia te nie mają mocy prawnej i nie mogą być zaskarżane do sądu.

Podczas ponownej rejestracji Krajowa Komisja ds. Re-rejestracji (ponownej rejestracji) Organizacji Pozarządowych wprowadziła i stosowała w praktyce pewne wymogi nie mające ugruntowania w żadnym akcie normatywnym. W toku ponownej rejestracji wprowadzono bezprawnie następujące żądania:

- w przypadku międzynarodowych stowarzyszeń publicznych — minimum 10 założycieli z Republiki Białorusi i nie mniej niż 1 założyciel z jednego lub kilku innych krajów;
- w przypadku krajowych stowarzyszeń publicznych — minimum 10 założycieli z większości regionów białoruskich oraz z miasta Mińska;
- w przypadku lokalnych stowarzyszeń publicznych — minimum 10 założycieli z większości jednostek administracyjno-terytorialnych obszaru, na którym będzie działać stowarzyszenie;
- stowarzyszenie publiczne może mieć tylko stałe członkostwo;
- stowarzyszenie publiczne w żadnym przypadku nie może używać w swojej nazwie takich słów, jak „narodowy" czy „ludowy".

Te zmiany zostały uprawomocnione dopiero 29 listopada 1999 r., poprzez wprowadzenie zmian i uzupełnień do Ustawy „O stowarzyszeniach publicznych Republiki Białoruś" (Ustawa „O poprawkach i uzupełnieniach niektórych ustaw białoruskich"), czyli w momencie, kiedy zakończono procedurę ponownej rejestracji na tych warunkach.

Stowarzyszenia publiczne do tej pory muszą odpowiadać bezprawnym wymogom Krajowej Rady, pod rygorem odmowy rejestracji.

Praktyka prawna

Analizy odmów ponownej rejestracji i postanowień sądów wobec apelacji organizacji pozarządo-

wych wskazują, że ani organy rejestrujące, ani organizacje pozarządowe nie były przygotowane do ponownej rejestracji. Dowodem na to jest poziom prawny zarówno dokumentów przygotowanych przez organizacje pozarządowe, jak i odmów udzielanych przez organy rejestrujące.

Organy rejestrujące przykładały szczególną wagę do tekstu statutów stowarzyszeń publicznych, celów, zadań i sposobów ich realizacji. Podczas procedury ponownej rejestracji organy rejestrujące aktywnie rozpowszechniały „przykazanie", że statut powinien zawierać jeden cel, trzy sposoby realizacji i pięć zadań. Takie stanowisko nie miało podstaw w żadnych aktach normatywnych, a jednak było upowszechniane. Stało się normalną praktyką, że organy rejestrujące dokonywały poprawek redakcyjnych (stylistycznych) w tekstach statutów, co jest, naszym zdaniem, bezpodstawną ingerencją w wewnętrzną działalność organizacji pozarządowych, zwłaszcza w zakresie formułowania celów, metod działania, zarządzania, członkostwa itp.

Proces ponownej rejestracji dowiódł, że nie były do niej przygotowane ani organizacje pozarządowe, ani organy rejestrujące. Ani organy rejestrujące, ani wymogi prawne nie były przygotowane w sposób właściwy. Bardzo słaba była również akcja wyjaśniająca proces ponownej rejestracji pośród organizacji pozarządowych. Jedynie niewielka ilość organizacji pozarządowych otrzymała niezależną pomoc prawną, co miało wpływ zarówno na jakość dokumentów przedkładanych organom rejestrującym, jak i na decyzje sądów.

Podczas ponownej rejestracji organy rejestrujące często łamały przepisy prawne. Nie przestrzegano terminów rozpatrzenia dokumentów. W wielu przypadkach odmowy rejestracji było niezgodne z prawodawstwem, zwłaszcza w kwestii wymienienia wszystkich powodów odmowy. W rezultacie, w szeregu spraw sądowych organy rejestrujące w toku rozpraw kompletnie zmieniały podstawy udzielenia odmowy.

W celu sprawdzenia zgodności dokumentów z wymogami prawnymi, wysyła się je systematycznie do kontroli różnych instytucji państwowych, zależnie od charakteru celów deklarowanych przez stowarzyszenia publiczne. Decyzje ekspertów, będące z formalnego punktu widzenia jedynie zaleceniami, mają w praktyce ogromny wpływ na stanowisko organów rejestrujących. Według naszej opinii, ukształtowana praktyka tak zwanej kontroli dokumentów jest szkodliwa, gdyż w sposób nieuzasadniony opóźnia termin rejestracji. Nie jest również jasny stopień celowości takiej kontroli. Jeśli kontrola polega na rzeczywistej analizie zgodności dokumentów z obowiązującym prawem, jest w gestii właśnie organów rejestrujących, nie zaś Krajowej Rady ds. Religii i Narodowości, Centralnej Komisji Wyborczej, Akademii Nauk i in.

Należy zwrócić uwagę na fakt, iż przygotowując dokumenty do ponownej rejestracji, organizacje pozarządowe nie spełniały czasem wymogów prawa. I tak, organizacje pozarządowe bardzo często nie uwzględniały w statutach części obowiązkowych, składały niekompletne dokumenty (np. brakowało zaświadczenia o wydaniu pieczątki czy dokumentu potwierdzającego uiszczenie opłaty rejestracyjnej).

Jedną z głównych przyczyn niskiego poziomu prawnego dokumentów organizacji pozarządowych jest brak wykwalifikowanej, wystarczającej i dostępnej pomocy dla organizacji pozarządowych. Tezę tę potwierdza fakt, iż tylko kilka organizacji pozarządowych, których prawa zostały naruszone w procedurze ponownej rejestracji, odwołało się do sądu.

Zgodnie z oficjalnymi danymi, tylko 7 krajowych i międzynarodowych organizacji pozarządowych odwołało się do Sądu Najwyższego Białorusi od od-



Członkowie Młodego Frontu wypuszczają balon obok budynku Administracji Prezydenta; akcja zorganizowana z okazji Międzynarodowego Dnia Meteorologa, Mińsk, 23.03.2001. Foto: IREX/ProMedia

mowy ponownej rejestracji udzielonej przez Ministerstwo Sprawiedliwości. Nie mamy pełnych informacji statystycznych w skali kraju, ale zgodnie z naszymi obliczeniami, ilość spraw sądowych wynosi około 20. Większość spraw sądy rozstrzygają na korzyść organów rejestrujących. Wskutek kilku postępowań apelacyjnych, sądy posiadają obecnie wystarczające doświadczenie w prowadzeniu tej kategorii spraw. Nie rozumieją w pełni znaczenia wolności stowarzyszeń i nie posługują się Konstytucją jako wyznacznikiem procesów formalnych. Po kilku postępowaniach sędziowie skierowali jednak osobiste komentarze do Ministerstwa Sprawiedliwości, zwracając uwagę na łamanie obowiązującego pra-

wodawstwa przez ministerstwo w procesie ponownej rejestracji państwowej.

Należy zwrócić w pierwszym rzędzie uwagę na najczęściej powtarzające się przyczyny odmów udzielanych organizacjom pozarządowym i będących przedmiotem postępowań sądowych.

A. Postanowienia statutu zakładają wgląd w działalność organów państwowych i władz, co stanowi naruszenie artykułu 5 Ustawy „O podmiotach publicznych" (sprawa Białoruskiego Krajowego Klubu Wyborców przeciwko Ministerstwu Sprawiedliwości; sprawa Analitycznego Laboratorium Problemów Prawnych przeciwko Wydziałowi Prawnemu władz miasta Mińska; sprawa Białoruskiego Stowarzyszenia Młodych Polityków przeciwko Ministerstwu Sprawiedliwości).

Według organów rejestrujących, takie zadania i rodzaje działalności, jak obserwacja wyborów, wspieranie upowszechniania wiedzy prawnej i kultury prawnej w



społeczeństwie, analiza światowych doświadczeń w zakresie prawnych regulacji stosunków społecznych czy współpraca z władzami i administracją nie są w zgodzie z obowiązującym prawodawstwem. Prawo nie zakazuje, ale podkreśla konieczność współpracy między państwem a organizacjami pozarządowymi. Współpracę taką ugruntowuje szereg aktów normatywnych. I tak, Ustawa „O wyborach radnych do rad lokalnych Republiki Białorusi" potwierdza wprost prawo organizacji pozarządowych do uczestnictwa w wyborach. Ustawa „O normatywnych aktach prawnych Republiki Białorusi" zezwala organizacjom pozarządowym na przesyłanie propozycji dotyczących przyjęcia (promulgacji) normatywnych aktów prawnych lub przedstawianie projektów normatywnych aktów prawnych w określonym porządku. Ustawa „O edukacji" zakłada, iż organizacje pozarządowe promują edukację kulturalną i estetyczną oraz krzewienie wysokich wartości moralnych w społeczeństwie. Prawodawstwo zawiera także szereg innych przykładów możliwości współpracy z instytucjami państwowymi. Co więcej, zgodnie z zasadą „co nie jest zakazane, jest dozwolone", jasne jest, że powyższe oceny byłyby uprawnione, gdyby działania te były formalnie przez prawo zakazane.

B. Statut stowarzyszenia publicznego zakłada działalność gospodarczą (sprawa Białoruskiej Unii Konsultantów przeciwko Ministerstwu Sprawiedliwości).

Według orzeczeń organów rejestrujących, takie typy działalności, jak usługi reklamowe z doradztwem włącznie, nie są zawarte w spisie praw stowarzyszeń publicznych określonym w art. 22 Ustawy „O stowarzyszeniach publicznych". Zgodnie z powyższym, organy rejestrujące określają organizacje samorządowe jako prawne jednostki gospodarcze, ale nie jako podmioty działalności przedsiębiorczej. Według naszej opinii, taka sytuacja pozostaje w sprzeczności z białoruskim Kodeksem Cywilnym.

Kodeks Cywilny zapewnia organizacjom pozarządowym podejmowanie działalności przedsiębiorczej i podaje definicję takiej działalności. Biorąc za punkt wyjścia przepisy Kodeksu Cywilnego można stwierdzić, że nie istnieją ograniczenia dotyczące prawa organizacji pozarządowych w tej dziedzinie, poza zastrzeżeniem, iż działalność taka jest możliwa, jeśli zawarta jest w postanowieniach statutowych i z nimi koresponduje. Poza tym, prawodawstwo nie podaje definicji „działalności gospodarczej". W związku z tym nie jest jasne, jakimi kryteriami posługują się organy rejestrujące, różnicując „działalność przedsiębiorczą" i „działalność gospodarczą". Niestety, sąd nie podał odpowiedniego objaśnienia tej kwestii.

C. Cele, zadania i metody działania stowarzyszeń publicznych nie są zgodne z wymogami prawodawstwa białoruskiego (sprawa Krajowego Centrum „Dianetica" przeciwko Ministerstwu Sprawiedliwości; sprawa Białoruskiego Stowarzyszenia Młodych Polityków przeciwko Ministerstwu Sprawiedliwości).

Organy rejestrujące bardzo często bezpodstawnie ograniczają wybór pożądanych celów, zadań i metod działania organizacji pozarządowych. Prawo zabrania tworzenia i działania organizacji pozarządowych zorientowanych na obalenie lub gwałtowną zmianę systemu konstytucyjnego, naruszenie bezpieczeństwa i integralności państwa, nawoływanie do wojny i przemocy, wzniecanie wrogości narodowościowej, religijnej lub rasowej. Począwszy od 29 listopada 1999 r. prawo zakazuje również organizacjom pozarządowym prowadzenia działalności, która mogłaby negatywnie wpływać na zdrowie psychiczne i moralne.

Organy rejestrujące, swobodnie interpretując przepisy prawne, wypracowały stanowisko, którego zasada jest następująca: działalność danego stowarzyszenia publicznego może dotyczyć wyłącznie członków tej organizacji. Stowarzyszenie publiczne nie może przyjmować za cel statutowy pomocy osobom nie będącym członkami organizacji. Sądy uznały takie podejście za niezgodne z prawem. W

praktyce jednakże organy rejestrujące nadal podtrzymują swoje stanowisko.

D. Działalność lokalnych organizacji pozarządowych zakładająca kontakty międzynarodowe jest pogwałceniem artykułu 6 Ustawy „O stowarzyszeniach publicznych" (sprawa Analitycznego Laboratorium Problemów Prawnych przeciwko Wydziałowi Sprawiedliwości władz miejskich Mińska).

Według orzeczeń organów rejestrujących, utrzymywanie międzynarodowych kontaktów przez lokalne organizacje pozarządowe jest naruszeniem terytorium działania organizacji.

Dla skontrastowania tej tezy należy zauważyć, że Ustawa „O stowarzyszeniach publicznych" (artykuł 30) zezwala organizacjom pozarządowym, niezależnie od ich statusu, na wstępowanie do wszelkich międzynarodowych stowarzyszeń publicznych, udział w tworzeniu międzynarodowych zrzeszeń organizacji pozarządowych, utrzymywanie bezpośrednich kontaktów międzynarodowych, podpisywanie odpowiednich umów oraz podejmowanie wszelkich kroków pozostających w zgodzie z białoruskim prawodawstwem i międzynarodowymi zobowiązaniami państwa. Sąd miejski w Mińsku poparł decyzję Wydziału Prawnego władz miasta Mińska. Sąd Najwyższy nie podał odpowiedniego wyjaśnienia tej kwestii.

E. Działalność organizacji wykracza poza granice stowarzyszenia publicznego i jest niezgodna z Ustawą „O stowarzyszeniach publicznych" oraz z Konstytucją Republiki Białoruś (sprawa Krajowego Centrum „Dianetica" przeciwko Ministerstwu Sprawiedliwości; sprawa Dziecięco-Młodzieżowego Centrum „Magiczny Kwiat" przeciwko Wydziałowi Prawnemu władz miasta Mińska).

Wszystkie te odmowy, udzielone przez organy rejestrujące, opierały się na orzeczeniach Państwowego Komitetu do spraw Religii i Narodowości. Użyte w tekście statutów terminy „duchowy", „samodoskonalenie" czy „doskonalenie działań jednostki służących rozwiązywaniu problemów życiowych" zostały zinterpretowane przez Państwowy Komitet jako działalność religijna. Podejmując własne decyzje, sąd oparł się na orzeczeniach Państwowego Komitetu ds. Religii i Narodowości.

3. DEKRET NR 8 PREZYDENTA REPUBLIKI BIAŁORUŚ (26 MARCA 2001 R.). PRZYGOTOWANIA WŁADZ DO WYBORÓW PREZYDENCKICH POLEGAJĄ NA CAŁKOWITEJ KONTROLI PRZEPŁYWU FINANSÓW W SEKTORZE ORGANIZACJI POZARZĄDOWYCH[2]

15 marca 2001 r. w oficjalnych wydawnictwach opublikowany został Dekret nr 8 Prezydenta Republiki Białoruś z dnia 12 marca 2001 r., „O niektórych sposobach uporządkowania otrzymywania i wykorzystywania pomocy zagranicznej". Stosowanie dekretu pogorszy materialną sytuację białoruskiego trzeciego sektora i będzie znacznym utrudnieniem jego normalnego rozwoju i działania.

Strategiczną intencją tego dokumentu jest próba wprowadzenia, w stopniu bezprecedensowym, państwowej kontroli nad działalnością organizacji pozarządowych oraz nad finansową pomocą otrzymywaną od zagranicznych i międzynarodowych organizacji wspierających programy i projekty niezależnych stowarzyszeń publicznych. W oparciu o założenia dekretu, cel ten zostanie zrealizowany poprzez wprowadzenie systemu obowiązującego organizacje



Akcja opozycji przeciwko przeprowadzeniu wyborów parlamentarnych, Mińsk, 14.10.2000. Foto: IREX/ProMedia

białoruskie, wymagającego zgody państwa na wykorzystanie środków finansowych, otrzymanych od rządów zagranicznych, organizacji międzynarodowych i osób prywatnych, poprzez narzucenie całkowitego nadzoru państwowego nad wszystkimi programami i projektami realizowanymi dzięki pomocy organizacji zagranicznych oraz poprzez wprowadzenie środków represji wobec organizacji (prowadzących wręcz do ich rozwiązania) i ich szefów.

Publiczne stowarzyszenia obywateli (do których, zgodnie z zamysłami tego artykułu, nie zalicza się partii politycznych, związków zawodowych i organizacji religijnych) są głównymi odbiorcami pomocy

[2] Rozdział ten został opublikowany w numerze SEAL (Europejskie Centrum Fundacji) z wiosny 2001 r.

zagranicznej. Powodem tej sytuacji jest w pierwszym rzędzie brak własnych, białoruskich środków finansowych, które mogłyby być przeznaczone na działalność charytatywną. W obecnej sytuacji politycznej, dostęp do finansów rządowych (jakkolwiek są one ograniczone) przeznaczonych na projekty charytatywne mają wyłącznie organizacje pro-rządowe, które ze swojej istoty nie mają charakteru dobrowolnych zrzeszeń obywatelskich, a tylko odpowiadają politycznej woli kół rządzących. W rezultacie jedynym realnym źródłem zdobywania środków, pozwalających na finansowanie średnich i dużych projektów stowarzyszeń publicznych były i są międzynarodowe i zagraniczne organizacje oraz indywidualni darczyńcy.

Należy zauważyć, iż nawet przed opublikowaniem dekretu warunki dotyczące otrzymywania i wykorzystywania pomocy z zagranicy były dość jasno wyłożone w białoruskim prawodawstwie. Dekret wprowadza założenia wzmacniające państwową kontrolę i ograniczające szanse stowarzyszeń publicznych. Artykuł 23 Ustawy „O stowarzyszeniach" mówi na przykład, że pomoc finansowa lub rzeczowa jest wynikiem „dobrowolnych darowizn". Uzyskane w ten sposób środki finansowe lub rzeczowe mogą być wykorzystane wyłącznie w celu realizacji celów statutowych stowarzyszenia. Paragraf 4, podpunkt 3 dekretu zabrania organizacjom, których celem jest praca związana z prawem wyborczym, otrzymywania pomocy finansowej od jakichkolwiek rządów zagranicznych, organizacji międzynarodowych czy osób prywatnych. Zgodnie z Ustawą „O podatku dochodowym", instytucje podatkowe mają prawo kontroli zgodności wykorzystywania funduszy ze statutem danego stowarzyszenia. Teraz jednak nadzór nad wykorzystywaniem finansów stowarzyszeń może być prowadzony przez Urząd Kontroli Państwowej, Ministerstwo Spraw Zagranicznych, Państwowy Urząd Kontroli Podatkowej, Państwowy Urząd Badań Finansowych i jego oddziały lokalne, prezydencki Departament Działalności Humanitarnej i inne jednostki państwowe. Innymi słowy, wszystkie one będą mieć prawo kontrolowania stowarzyszeń i stosowania sankcji. Dla przykładu, od tego momentu pogwałceniem prawa, podlegającym karze administracyjnej (cywilnej) będzie: a) wykorzystanie pomocy zagranicznej przed uzyskaniem rządowego zezwolenia, b) przeznaczenie pomocy zagranicznej na działalność zabronioną na mocy dekretu, c) nieprzekazanie zagranicznej darowizny finansowej do banku Republiki Białoruś w terminie 5 dni od daty jej otrzymania lub wwozu na terytorium Białorusi. Każda z wymienionych wyżej instytucji państwowych ma prawo sporządzania doniesień o złamaniu powyższych dyrektyw.

Związki, fundacje, stowarzyszenia publiczne i inne organizacje pozarządowe podlegają likwidacji, jeżeli wykorzystały pomoc zagraniczną na cele zabronione dekretem lub w nim nieuwzględnione, nawet jeśli złamanie postanowień dekretu miało charakter jednorazowy. Pozostaje to w sprzeczności z artykułem 29 „Ustawy o stowarzyszeniach publicznych", jako że stowarzyszenie publiczne może zostać rozwiązane mocą postanowienia sądowego wyłącznie w przypadku: działalności nakierowanej na obalenie lub siłową zmianę ustroju konstytucyjnego; pogwałcenia integralności lub bezpieczeństwa władzy; nawoływania do wojny lub przemocy; wzniecania wrogości narodowościowej, religijnej lub rasowej; podejmowania działań mogących negatywnie wpłynąć na zdrowie fizyczne i psychiczne obywateli; dopuszczenia się powtórnego złamania prawa w ciągu jednego roku mimo udzielonego pisemnego ostrzeżenia; złamania prawa przez założycieli stowarzyszenia w czasie rejestracji. Nie istnieją inne podstawy prawne do likwidacji stowarzyszenia publicznego.

Procedura rejestrowania zagranicznej pomocy ma zostać ustalona przez Departament Działalności Humanitarnej. Biorąc pod uwagę, iż poprzednie przepisy dotyczące rejestrowania, przechowywania i dystrybuowania pomocy humanitarnej pozostawiały wiele do życzenia, można mieć jedynie nadzieję, iż procedura rejestracji pomocy zagranicznej nie pogorszy już i tak trudnej sytuacji stowarzyszeń publicznych. Co więcej, dekret utwierdza stosowaną dotychczas przez władze selektywność w przyznawaniu ulg podatkowych i celnych, pozostawiając prezydentowi wybór ich beneficjentów. Ten uznaniowy system przyznawania przywilejów jest skuteczną metodą wpływania na organizacje niepożądane.

Prawodawstwo innych krajów zawiera przykłady dodatkowych regulacji ustawowych, dotyczących otrzymywania zagranicznej pomocy przez organizacje pozarządowe. We wszystkich przypadkach takich dodatkowych przepisów podstawowym założeniem prawa jest jednak zapewnienie grantobiorcy formalnych ulg podatkowych w przypadku należytego spełnienia ustawowych kryteriów. Te regulacje prawne nie przewidują ani nie wymagają ulg dla poszczególnych beneficjentów (np. według uznania prezydenta), ingerowania w działalność stowarzyszeń, żądania „zezwolenia" na rozpoczęcie korzystania z pomocy ani kontroli organów policyjnych, sprawdzających prawidłowość wykorzystania wsparcia (wyłączając działalność kryminalną). Co więcej, niewłaściwe wykorzystanie ulg podatkowych w większości przypadków prowadzi do ich unieważnienia (w przeciwieństwie do całej gamy kar pieniężnych i sankcji administracyjnych przewidzianych w dekrecie).

Dekret obfituje w sprzeczności i niezgodności z prawem białoruskim. Nie ma nawet sensu analizowanie tego dokumentu pod względem jego spójności prawnej, zgodności z konstytucją czy jego wartości kompensującej luki w obowiązującym prawodawstwie. Z perspektywy konstytucji, dekret zezwala na rażącą ingerencję w działalność stowarzyszeń publicznych. Z pozycji prawa cywilnego, stanowi bezprawne pogwałcenie wolności umów. Władze po raz kolejny usiłują wpłynąć na morale trzeciego sektora i odgrodzić aktywną część społeczeństwa od udziału w działalności politycznej poprzez tworzenie dodatkowych barier, nie pozwalających na sprawną organizację i funkcjonowanie.

To standardowa taktyka, sprawdzona już wiosną 1999 r., kiedy to ukazał się Dekret prezydencki nr 2. Udało się wówczas, pod groźbą dotkliwych sankcji, zająć kadrę i szefów organizacji pozarządowych restrukturyzacją instytucji, mającą doprowadzić je do zgodności ze zmianami legislacyjnymi. Biorąc pod uwagę doświadczenie związane z Dekretem nr 2 oraz moment ogłoszenia Dekretu nr 8 na początku marca, jasne jest, iż prawdziwym celem dekretu jest wprowadzenie dodatkowych instrumentów oddziaływania na społecznie i politycznie aktywną cześć społeczeństwa w okresie poprzedzającym i następującym po wyborach prezydenckich.

4. NASZE ZALECENIA (O TRUDNYCH SPRAWACH W LEKKIEJ FORMIE)

Ten rozdział jest próbą sformułowania wniosków, które nie pozwalają mi osobiście ani „Niezależnemu Towarzystwu Badań Prawnych" na dalsze działania w kierunkach obranych przez nas w roku 1995.

W największym skrócie, nasze zalecenia są następujące: „Optymizm i wykorzystywanie wszystkich realnych mechanizmów". Musimy stwierdzić, iż przewidywanie szybkich zmian sytuacji w wyniku obecnej walki politycznej uważamy za optymizm nieuzasadniony i bezpodstawny.

Lektura niniejszego materiału nie pozostawia prawdopodobnie zbyt wiele miejsca na optymizm. Z naszego jednakże punktu widzenia w każdej sytuacji niezbędne jest działanie. W naszym kraju i w obecnym okresie ciągłe działanie jest według nas wiarygodną strategią i elastyczną taktyką.

Zgodnie z naszą koncepcją taktyka ta powinna wyglądać następująco:

1. Organizacje obywatelskie powinny nauczyć się funkcjonować uczciwie w ramach istniejącej sytuacji prawnej. W ten sposób odwiodą państwo od koncepcji dyskredytowania całego sektora.
2. Należy działać na rzecz dostępu organizacji obywatelskich do profesjonalnej pomocy prawnej. Istniejące wyspecjalizowane grupy prawne nie są w stanie podołać obecnej i potencjalnej ilości pracy. Sądzimy, iż właściwym byłoby stworzenie sieci skoordynowanych grup (ośrodków) prawnych.
3. Grupy prawne powinny upowszechniać konieczność regularnego zwracania się do sądów o obronę praw i interesów organizacji non-profit. Ważnym komponentem jest również analiza praktyki sądowej i nagłaśnianie pozytywnych precedensów.
4. Poprzez koordynację wysiłków, organizacje powinny wykorzystywać każdą możliwość uczestnictwa w przygotowywaniu i wprowadzaniu aktów normatywnych związanych ze swoją działalnością. Obecna praca powinna być daleko bardziej profesjonalna od rzeczywiście występujących przykładów.
5. Organizacje non-profit powinny uświadomić sobie, jak wyobrażają sobie przyszłe prawodawstwo dotyczące sfery non-profit. Teraz właśnie jest czas na wyjaśnienia, seminaria i szkolenia z udziałem dobrze przygotowanych specjalistów oraz na upowszechnianie odpowiedniej literatury.
6. Zaleceniem dla „fanów praworządności", do których przede wszystkim się zwracamy, jest praca nad stworzeniem „idealnej koncepcji prawodawstwa" dla organizacji non-profit i wypełnianiem tej koncepcji projektami ustaw. Koncepcja ta powinna być już gotowa, gdy pojawi się rzeczywista możliwość uznania nowej siły politycznej za liberalną i oddaną zasadom demokracji.



Fragment akcji „Ostateczna diagnoza", Mińsk, 21.04.2001. Foto: IREX/ProMedia

Elena Tonkaczewa, *ur. 1970 r. Od 1996 r. prezes społecznego Niezależnego Stowarzyszenia Badań Prawnych w Mińsku. Ukończyła wydział prawa Białoruskiego Uniwersytetu Państwowego. Współpracownik Międzynarodowego Centrum Prawa Niekomercyjnego (ICNL) w Waszyngtonie. Interesują ją zagadnienia związane z reformą prawodawstwa i stworzeniem społeczeństwa obywatelskiego, prawodawstwem dla organizacji non-profit, systemami prawnymi opartymi na zasadach poszanowania praw i swobód obywatelskich jednostki. Z pomocy prawnej Niezależnego Stowarzyszenia Badań Prawnych w ciągu 5 lat jego działalności skorzystało ponad 100 organizacji społecznych.*